

人民银行绩效审计初探

周翔

(中国人民银行南京分行 南京 210004)

【摘要】 本文对中国人民银行(简称“人民银行”)绩效审计的目标、内容和难点等问题进行了初步探讨,并对今后开展绩效审计提出了几点看法。

【关键词】 人民银行 绩效审计 建议

根据审计署 2003~2007 年审计工作发展规划关于提高绩效审计比重的要求,人民银行确定“加强绩效审计,促进银行提高工作效率”的内部审计工作思路。绩效审计是一项新的工作,为了推进人民银行的绩效审计,本文特就人民银行开展绩效审计的理论依据、人民银行绩效审计的目标和内容、绩效审计工作难点及需要关注的问题作些探讨。

一、有关绩效审计的理论

1. 委托代理理论。西蒙指出,人是“有限理性”的,即人主观上追求理性,但客观上只能有限地做到有理性。一个具有有限理性的人总是试图最大化其效用,然而他只具备有限的获取和处理信息的能力,这种有限的能力导致“私人信息”存在的不可避免性。在信息不对称状态下,委托人总是期望通过各种方式监督和激励代理人,促使其努力工作,按照委托人的意愿完成受托任务;而代理人总是努力规避各种责任和风险,并希望从委托人手中获得更多的回报。由于代理人的真实行为不能被完全观测到,因而代理人主观上就存在着背离委托人目标函数而实施机会主义行为的动机,于是产生了事前的“逆向选择”和事后的“道德风险”。根据委托代理理论可以看出,人民银行开展绩效审计是完全有必要的。在人民银行内部,不仅在上下级银行之间,而且在同一级银行内部行长、分管副行长、部门负责人与普通员工之间均存在着广泛的委托代理关系。这就需要内部审计部门积极开展绩效审计,努力减少信息不对称,最大限度地抑制“逆向选择”和“道德风险”。

2. 团队理论。人民银行要有效地履行中央银行职责,必须依靠全体职员精诚合作。根据阿尔钦和德姆赛茨的团队理论,每个职员的边际产出无法直接、分别地观察和测度,“免费搭车”问题由此产生,部分职员因能将偷闲的成本转嫁给别人而投机取巧,结果使人民银行的整体运行效率受到损害。这就需要内部审计部门积极开展绩效审计,通过对管理的经济性、效率性和效果性进行审计,有效控制这种“免费搭车”现象,提高人民银行依法行政的能力和水平。

3. 制度变迁理论。根据诺思模型的基本假设,制度变迁的诱致因素在于主体期望获取最大潜在利益,而在现有制度下,由于无法实现获取最大利益的愿望,因而就需要进行制度

创新。现代内部审计理论要求内部审计以增加组织价值为目标。人民银行内部审计机构建立八年来,通过开展财务审计、全面审计以及专项审计等活动,较好地发挥了内部审计的保证、咨询作用。但不可否认,审计结果对银行产生的边际效应正在呈递减趋势,审计部门应责无旁贷地去促成制度变迁,由财务审计转向绩效审计,以提升组织的价值。

二、人民银行绩效审计的目标和内容

1. 人民银行绩效审计的定义。自 1948 年 3 月阿瑟·肯特在《内部审计师》一书中首次提出“绩效审计”这一概念以来,不同组织、学者赋予绩效审计的定义各不相同。如:1986 年最高审计机关国际组织将绩效审计定义为:“除了合规性审计,还有另一种类型的审计,它涉及对公营部门管理的经济性、效率性和效果性的评价,这就是绩效审计”。1992 年 6 月,国际会计标准委员会指出,绩效审计是经济性、效率性和效益性审计。德国联邦审计署发布的审计指南认为,绩效审计是审查预期目标与完成这些目标所投入的资源之间的关系,最理想的投入产出关系是确保以最少的投入完成既定目标或者以既定的资源来取得最大的产出。

2. 人民银行绩效审计的目标及其内容。根据上述定义,笔者认为,人民银行开展绩效审计的主要目标是促进银行不断提升依法行政的效率和效果,从而充分、有效地履行中央银行职责。就现阶段而言,人民银行应主要围绕以下五个方面的内容开展绩效审计:①总行、分行的各项重要方针政策和规章制度是否得到及时贯彻执行,效果如何;②各项业务工作是否按计划或规定的进度开展,质量如何;③采取了哪些保证和提高行政运行效率的措施,效果如何;④采取了哪些识别、防范和处置金融风险的措施,效果如何;⑤对于中央银行职员“不作为”或“乱作为”等违反规定的行为,是否制定了相应的纠偏和制止措施,效果如何。

三、现阶段人民银行开展绩效审计的难点

1. 思想观念难转变。由于长期从事合规性审计,内部审计人员在开展绩效审计时难免存在思维定式,习惯于查错纠弊,不能跳出就事论事的传统审计思维模式的束缚。

2. 审计效果难体现。由于内部审计部门直接服从和服务

于本行行长,因此从事绩效审计的广度和深度主要取决于行长的开明程度或某种需要,使得审计的实际效果存在着很大的不确定性。加之目前内部审计结论和处理决定还没有作为考核、评价与使用干部的重要参考依据,与被审计对象的任免奖惩相关度较低,这也使得审计效果大打折扣。

3. 评价标准难确定。评价标准是内部审计人员衡量、评价审计对象绩效的标准和尺度,是做出内部审计结论和处理决定的重要依据。西方大多数发达国家都制定了详细的绩效审计标准,如美国会计总署制定了7条公共部门绩效审计测试与评估标准。我国2003年修订的《中国人民银行法》赋予人民银行13项主要职能,然而目前衡量人民银行履行这些职能的经济性、效率性和效果性尚缺乏统一的尺度,缺乏遵循的规范性,使得内部审计人员在开展每一个审计项目时,都必须与被审计对象进行充分的沟通协商,寻求公认的评价标准,这极大地影响了审计的效率和效果。

4. 理论准备不充分。目前人民银行开展绩效审计尚处于试点阶段,大多数内部审计人员还没有绩效审计的感性认识,更谈不上进行实证研究,即使对此有些研究,也多是从理论到理论或者对国外绩效审计资料进行简单抄袭,研究成果不具备可操作性,特别是对于开展绩效审计的方法、审计过程中的质量控制以及审计报告的撰写等鲜有研究。

5. 人员素质难匹配。开展绩效审计,要求内部审计人员不仅懂财务、审计业务和掌握计算机技能,而且要熟悉法律法规、工程、社会学、经济决策、行政管理和公共政策等方面的知识,并能够进行相应的统计分析。这对内部审计人员的素质提出了很高的要求,目前,人民银行内部审计人员的知识结构、专业素质和工作能力等还难以与之相匹配,内部审计人员综合分析问题的能力不强,主要还是就项目审项目、就问题查问题,从宏观上认识问题和解决问题的能力还比较差。

四、对人民银行开展绩效审计的几点建议

1. 审慎规划人民银行绩效审计的发展战略。主要应做好三项工作:一是要制定绩效审计环境发展规划,加强绩效审计的法规和准则建设,明确人民银行绩效审计的目的、内容和相应的责权关系,积极争取银行党委的支持和各职能部门的理解,将绩效审计的成果作为干部任免升迁和考核奖惩的重要依据,努力营造良好的绩效审计氛围。二是要制定绩效审计人才发展规划,培养高素质、具备综合能力的复合型、学习型、知识型内部审计人员,加快绩效审计人才库的建设,为搞好绩效审计提供充分的人力资源保障。三是要制定绩效审计分阶段实施纲要,规划绩效审计的发展步骤,确定阶段性工作重点和内容,集中力量抓出实效。

2. 更新审计理念,不断提升内部审计人员的宏观意识和创新意识。只有用科学的审计理念去指导绩效审计工作,才能正确评价人民银行贯彻执行货币信贷政策,维护金融稳定和提供金融服务的效率和效果。这就要求审计人员积极转换传统合规审计的思维模式,努力把握人民银行改革和发展的客观趋势,不断探求绩效审计的内在规律,坚持在实践中探索,在探索中创新,在创新中发展。同时,绩效审计的特性决定了

中央银行内部审计人员必须树立全局观念,增强宏观意识,培养从微观入手、宏观着眼的工作思路,要善于站在宏观的高度,对审计中发现的普遍性、倾向性问题和改革过程中出现的新情况、新问题,用辩证、系统、科学、发展的眼光进行审视,加强分析研究并提出有针对性的审计建议。对于反复出现的问题,要从规律上找原因;对于普遍出现的问题,要从制度上找原因。只有在研究解决宏观问题上发挥作用,才能真正体现人民银行绩效审计的层次和水平。

3. 科学制定人民银行绩效审计的评价标准。评价标准的功能在于保证绩效审计判断的一致性和客观性。因此,在制定人民银行绩效审计评价标准时,应保证人民银行各职能部门人员的充分参与,将定量指标与定性指标相结合、纵向指标与横向指标相结合、结构指标与整体指标相结合,确定关键的业务环节进行绩效控制,以便于内部审计人员进行分析与判断,及时、有效地发现问题并有针对性地提出改进措施及建议。在进行具体绩效评价时,还应当坚持发展的观点,充分考虑人民银行履行中央银行职责的特殊性,以是否有利于充分履行中央银行职责、是否有利于防范重大风险、是否有利于维护人民银行声誉和整体形象、是否有利于打造良好的金融环境作为绩效审计的总体评价思路,并充分听取各职能部门的意见,共同探源、寻根、究质,从而做出科学的审计评价。只有这样,我们的绩效审计才能真正做到客观、公正。

4. 不断探索人民银行绩效审计的方式方法。当前人民银行绩效审计尚处于试点阶段,探索合适的审计方式方法,积极稳妥地开展绩效审计已成为我们面临的一个重要课题。鉴于现阶段人民银行尚不具备发达国家那种完全脱离财务审计的独立绩效审计的条件,而人民银行内部审计人员有着丰富的财务审计经验和技能,因此有必要从财务审计入手,将财务审计与绩效审计相结合开展试点审计,在此基础上逐步探索具有人民银行特色的绩效审计路径。在进行具体审计时,可以借鉴国外和我国政府绩效审计的先进经验,采用调查、统计分析和跟踪审计等目前较为常用的审计方法,也可以根据不同的项目需要运用非统计抽样分析技术、业务测试和本量利分析等方法,还可以发挥社会审计的专业优势,将部分审计项目“外包”会计师事务所,从而实现优势互补。

5. 积极开展人民银行绩效审计的理论研究。理论是实践的先导,在进行人民银行绩效审计理论研究时,不但要借鉴国外先进的理论研究成果和做法,更要立足于人民银行绩效审计的实际,将规范研究与经验研究结合起来,及时总结人民银行在绩效审计试点过程中的宝贵经验,为审计实践提供指引。要将绩效审计的研究重点落到审计的方式方法、审计证据的收集和评价、审计结果的沟通以及审计报告的撰写等上面,努力解决绩效审计操作层面的问题。

主要参考文献

1. 刘力云.关于绩效审计的几点思考.审计研究,2001;3
2. 刘家义.关于绩效审计的初步思考.审计研究,2004;6
3. 林绶.人民银行开展内部绩效审计初探.福建金融,2006;5